

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 21/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen och till vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 oktober 2013 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 139/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har social- och hälsovårdsutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet lämnat utlåtande (ShUU 21/2013 rd, AjUU 15/2013 rd) om ärendet. Utlåtandena återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Jarmo Tiukkanen, inrikesministeriet
- regeringsråd Olli Sorainen, arbets- och näringsministeriet

- regeringsråd Riitta-Maija Jouttimäki och regeringsråd Marja-Terttu Mäkiranta, social- och hälsovårdsministeriet
- chef för ungdomstjänster och socialt arbete med vuxna Leila Palviainen, Helsingfors stad, social- och hälsovårdsverket
- resultatenhetschef Pauliina Helminen, Migrationsverket.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- utrikesministeriet
- justitieministeriet
- finansministeriet
- undervisnings- och kulturministeriet
- Folkpensionsanstalten
- Polisstyrelsen
- ledande expert Jarmo Räihä, Helsingfors stad, social- och hälsovårdsverk
- Finlands Kommunförbund
- Finlands näringsliv rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att utlänningslagen, lagen om utlänningsregistret, aravabegränsningslagen, lagen om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån, folkhälso- lagen, lagen om specialiserad sjukvård, barnbidragslagen och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn ändras.

Syftet med propositionen är att sätta i kraft direktivet om ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta i en medlemsstat samt därmed sammanhängande likabehandling i förhållande till medlemsstatens egna medborgare. Direktivet påverkar inte innehållet i tillståndsprövningen.

Genom de föreslagna lagarna införlivas de bestämmelser som direktivet kräver och som i övrigt främjar syftet med direktivet i lagstiftningen.

Utlänningslagen görs enklare och tydligare genom att definitioner dels av olika uppehållstillstånd som beviljas på grund av arbete, dels av rätten till arbete skrivs in. En ny bestämmelse om en längsta tillåtna tid på fyra månader för behandling av ansökningar gällande uppehållstillstånd på grund av arbete fogas till lagen. I lagen om utlänningsregistret görs en teknisk ändring i paragrafhänvisningen.

Enligt direktivet ska de som har ett kombinerat tillstånd behandlas lika som medlemsstatens

egna medborgare bl.a. på vissa områden inom den sociala tryggheten. I propositionen föreslås därför ändringar i folkhälsolagen, lagen om specialiserad sjukvård, barnbidragslagen och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn.

Vad gäller likabehandling vid tillgång till bostad föreslås ändringar i aravabegränsningslagen och lagen om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2014 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2014.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Syftet med de föreslagna lagarna är att sätta i kraft direktivet om kombinerade tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta i en medlemsstat samt därmed sammanhängande likabehandling i förhållande till medlemsstatens egna medborgare (direktivet om kombinerade tillstånd).

I och med lagändringarna utsträcks likabehandlingskravet till alla arbetstagare från tredjeländer. Det innebär att olika grupper av utlänningar kommer att vistas på mer lika villkor i relation till varandra och medborgarna här. Enligt direktivet ska tredjelandsmedborgare med kombinerat tillstånd behandlas på samma sätt som medlemsstatens egna medborgare bland annat inom vissa sociala trygghetsområden och exempelvis beträffande arbetsliv och anställningsvillkor, föreningsfrihet, utbildning och skatteförmåner.

Däremot ändras inte tillståndssystemet eller tillståndsprövningen enligt utlänningslagen. För att främja syftet med direktivet förenklas och förtydligas bestämmelserna om arbete. Utlänningslagen får därför definitioner på dels olika former av uppehållstillstånd baserade på arbete, dels rätt att arbeta. Vidare kompletteras utlänningslagen i enlighet med direktivet med en be-

stämmelse om att behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd på grundval av arbete får ta högst fyra månader i anspråk. Enligt uppgifter till utskottet avgörs ansökningar om uppehållstillstånd redan nu i de flesta fall på mindre än fyra månader. Vid ansökningsprocesser där två olika myndigheter är involverade ska myndigheterna själva se till att fyramånadersfristen kan följas genom hela processen. Behandlingstiden kommer att fördelas jämnt både kalkylerat sett och med avseende på ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.

Propositionen utsträcker likabehandling inom det sociala trygghetssystemet till offentlig hälso- och sjukvård och familjeförmåner. Direktivet tillåter vissa begränsningar i familjeförmåner och Finland har för avsikt att införa dem fullt ut. Ersättningar för kostnader inom hälso- och sjukvården behandlas i lagen om gränsöverskridande hälso- och sjukvård (RP 103/2013 rd). Där ingår bestämmelser om att kostnaderna ska ersättas med statliga medel om utlänningar utan hemkommun i Finland får offentlig hälso- och sjukvård. Däremot har regeringen lämnat separata propositioner om bosättningsbaserade förmåner och sjukförsäkring (RP 198/2013 rd) och om utkomstskydd vid arbetslöshet (RP 162/2013 rd).

Det kan i viss mån bli mer attraktivt att arbeta i Finland, om likabehandlingskravet utsträcks till att omfatta nya grupper och personer med kortvarig anställning i Finland ges rätt att få bostättningsbaserade förmåner och hälso- och sjukvård, enligt vissa bedömningar. Det går dock inte att exakt förutse hur mycket tillströmningen kommer att öka. Å andra sidan kan också möjligheterna och intresset för fusk öka en aning när tillgången till trygghetsförmåner underlättas. Förvaltningsutskottet anser det därför viktigt att följa upp och bedöma effekterna av direktivet om kombinerade tillstånd, likaså hur kostnads-kalkylerna utfaller, och att informationsutbytet mellan myndigheterna förbättras.

Det har påpekats för utskottet att den gällande lagstiftningen inte automatiskt tillåter att de sociala myndigheterna på eget initiativ lämnar ut information till tillståndsmyndigheterna när någon upprepade gånger ansöker om utkomststöd. I dagsläget får information bara lämnas ut på begäran av tillståndsmyndigheten. För att få uppehållstillstånd måste en utlänning ha sin försörjning tryggad, och upprepade ansökningar om utkomststöd kan leda till att uppehållstillståndet återkallas eller nytt tillstånd inte ges. En arbetsgrupp tillsatt av social- och hälsovårdsministeriet den 20 maj 2010 har utrett vilka kriterierna är för att utlänningar ska få utkomststöd enligt lagen om utkomststöd och hur förfarandena och anvisningarna för att bevilja stöd kan förtydligas. I sin rapport från den 20 juni 2011 föreslog arbetsgruppen bland annat att lagen om utkomststöd kunde kompletteras med en bestämmelse om att bidragsmyndigheten har rätt ge information till polisen eller Migrationsverket när någon upprepade gånger beviljats utkomststöd. Detta för att myndigheterna ska kunna utreda omständigheterna kring utkomststöd, vilket är ett villkor för registrering enligt 158 a § i utlänningslagen, eller kontrollera att villkoren för uppehållstillstånd enligt 39 § i utlänningslagen uppfylls. Den 15 augusti 2013 tillsatte social- och hälsovårdsministeriet en arbetsgrupp som ska utreda hur utkomststödet kan reformeras.

Mandatet går ut den 30 oktober 2014. Förvaltningsutskottet anser att lagstiftningen bör ses över och att åtgärder bör vidtas snabbt.

Utlåtande utskotten påpekar att dagens statistik inte ger adekvata uppgifter om antalet utländska arbetstagare eller arbete vid tillfällig vistelse i landet. Det gör det svårare att bedöma vilka effekter lagstiftningen kommer att ha och försvåra myndigheternas övervakning. Statistiken bör alltså förbättras. På initiativ från finansministeriet har Statistikcentralen tillsatt en expertgrupp för att utreda och lägga fram förslag till hur statistiken över tillfällig utländsk arbetskraft kan förbättras i samarbete med myndigheterna. Arbetsgruppen ska lägga fram sina åtgärdsförslag senast den 31 maj 2014.

Detaljmotivering

3 §. *Definitioner.* Enligt 2 § i utlänningslagen tillämpas den lagen och de bestämmelser som utfärdas med stöd av den på utlänningars arbete. Enligt 3 § 6 punkten i den gällande lagen avses med uppehållstillstånd för arbetstagare ett tillstånd att vistas i Finland eller på ett finländskt fartyg som krävs av utlänningar som har för avsikt att utföra förvärvsarbete. I propositionen delar regeringen upp tillstånden på ett annat sätt i 3 § utan att hänvisa till arbete i Finland eller på ett finländskt fartyg. Enligt vad utskottet erfar kan detta medföra problem eftersom "flagglagen" i internationell rätt inte är entydig. Om finländskt fartyg inte nämns i lagen måste det angöras från fall till fall när vår utlänningslag och våra arbetstillstånd ska tillämpas på fartyg och flygplan registrerade i Finland. Som bestämmelsen är formulerad nu ändrar den rättsläget, och det är inte avsikten med propositionen. Därför föreslår utskottet att 6 b punkten i den finska lagtexten kompletteras med tillägget "Suomessa tai suomalaisessa aluksessa" och svenska lagtexten med tillägget "eller på ett finländskt fartyg" och att ordet "maassa" stryks i den finska lagtexten.

73 §. Arbets- och näringsbyråns delbeslut på ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare. Enligt den gällande lagen ska arbets- och näringsbyrån vid ansökan om fortsatt tillstånd alltid pröva om anställningsvillkoren är korrekta och personen kan försörja sig på arbetet och om arbetsgivaren är kapabel och villig att uppfylla sina arbetsgivarförpliktelser. Om personen ansöker om fortsatt tillstånd för samma bransch som tidigare, är det bara prövningen av arbetskraftstillgång som utesluts bland arbets- och näringsbyråns befogenheter.

Den föreslagna formuleringen ändrar rättsläget till att arbets- och näringsbyrån vid ansökan om fortsatt tillstånd bara ska pröva personens försörjningsmöjligheter. Propositionen ändrar således i väsentlig grad arbets- och näringsbyråns befogenheter vid prövning av ansökan om fortsatt tillstånd. Den ska inte längre utreda arbetsgivarens förutsättningar att vara arbetsgivare, inte heller anställningsvillkoren. Detta är inte syftet med propositionen. För att rätta till detta föreslår utskottet att bestämmelsen om den information och försäkran som arbetsgivaren ska bifoga lyfts ut ur det inledande stycket till 1 mom. och bildar ett nytt 4 mom. Utskottet inför en relaterad ändring i 83 § 3 mom.

74 §. Branschvisa och arbetsgivarvisa uppehållstillstånd för arbetstagare. Bland annat i sitt betänkande om den nationella människohandelsrapportörens rapport 2010 behandlade arbetslivs- och jämställdhetsutskottet arbetarskyddsproblem och utsatthet för människohandel i samband med arbetsgivarvisa uppehållstillstånd (AjUB 13/2010 rd). I betänkandet förutsätter utskottet att utlänningslagen skyndsamt ändras så att uppehållstillstånd inte längre beviljas bara för anställning hos en viss arbetsgivare. Utskottet upprepar sina ståndpunkter om arbetsgivarvisa uppehållstillstånd i utlåtandet om den aktuella propositionen och framhåller att en anställd som har ett arbetsgivarvist uppehållstillstånd i Finland är mycket utsatt, eftersom uppehållstill-

ståndet är beroende av att arbetet hos den arbetsgivaren fortsätter. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår att 74 § 2 mom. stryks i lagförslaget.

Förvaltningsutskottet noterar att arbetsgivarvisa uppehållstillstånd för arbetstagare för närvarande utreds som tillståndstyp. Den 27 januari 2012 tillsatte inrikesministeriet ett projekt som ska utreda hur lagstiftningen om hjälp till offer för människohandel fungerar och behöver ses över. Arbetsgruppen kom med sitt förslag den 19 november 2013 (inrikesministeriets publikation 32/2013; på finska). De fall av människohandel som kommit i dagen har visat att offren har vistats i Finland med branschvisa uppehållstillstånd och jobbat bland annat inom restaurang- och städbranschen, säger arbetsgruppen. Däremot finns det ingen information om arbetsgivarvisa uppehållstillstånd för arbetstagare har spelat en roll när någon blivit offer för människohandel. Ett av förslagen från arbetsgruppen är att arbetsgivarvisa uppehållstillstånd behövs utredas närmare. Vidare framhåller arbetsgruppen att lagstiftningsarbetet startar omedelbart med utgångspunkt i utredningen och att man samtidigt diskuterar hur man ska gå vidare med de övriga förslagen. Utskottet vill se att man skyndsamt går vidare med åtgärderna.

77 §. Annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete. Enligt 3 mom. ska en utlänning ha tryggad försörjning genom inkomster från förvärvsarbete under den tid som uppehållstillståndet gäller. Det har påpekats för utskottet att universiteten kan ha utländska forskare som lever på stipendier. Utskottet menar att stipendier fortsatt kan betraktas som inkomster för att trygga försörjningen. Tanken är således inte att ändra tolkningen.

83 §. Behörighet att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare. Med hänvisning till 73 § ovan måste också hänvisningen i den sista meningen i 83 § 3 mom. ändras till 73 § 1 mom. 1—3 punkten.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2—8 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 enligt propositionen men 3, 73 och 83 § med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag).

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

— — — — —
(6 och 6 a punkten som i RP)

b) *rätt att arbeta* rätt enligt denna lag för utlänningar att utföra förvärvsarbete i Finland *eller på ett finländskt fartyg* med stöd av uppehållstillstånd, uppehållsrätt enligt 10 kap., visum eller visumfrihet eller på någon annan i denna lag föreskriven grund,

(7 punkten som i RP)
— — — — —

73 §

Arbets- och näringsbyråns delbeslut på ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare

Beviljandet av uppehållstillstånd för arbetstagare baserar sig på en prövning där man ska (utesl.)

(1—3 punkten som i RP)

4) *säkerställa att de utredningar, den information och den försäkran arbetsgivaren fogat till ansökan stämmer överens med vad som föreskrivs i 72 §. (Ny 4 punkt)*

(2 och 3 mom. som i RP)

83 §

Behörighet att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare

(1 och 2 mom. som i RP)

Om utlänningen har ett gällande uppehållstillstånd när ansökan lämnas in och något annat inte följer av 36 §, beviljar polisinrättningen efter att arbets- och näringsbyrån fattat ett positivt delbeslut enligt 1 mom. honom eller henne uppehållstillstånd för arbetstagare. Om ansökan gäller samma bransch som det uppehållstillstånd för arbetstagare som var gällande när ansökan gjordes, verkställer arbets- och näringsbyrån inte någon sådan prövning som avses i 73 § 1 mom. 1—3 punkten.

FvUB 21/2013 rd — RP 139/2013 rd

Helsingfors den 10 december 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
medl. Jussi Halla-aho /saf
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Mika Kari /sd
Timo V. Korhonen /cent

Markus Lohi /cent
Outi Mäkelä /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Lasse Hautala /cent (delvis)
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Anu Urpalainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

RESERVATION

Motivering

Syftet med propositionen är att i Finland genomföra Europeiska unionens direktiv om kombinerade tillstånd (2011/98/EU). Direktivet ska samordna förfarandena vid med arbetstagares inresa från tredjeländer.

Vi sannfinländare menar att direktivet medför ett stort principiellt problem. Om det genomförs öppnar det nämligen upp den finländska sociala tryggheten onödigt mycket för arbetstagare från tredjeländer. Direktivet försöker också skrota Finlands bosättningsbaserade sociala trygghet.

Vi kan inte gå med på att Europeiska unionen steg för steg tillåts blanda sig i allt fler frågor som inte bör höra till unionen. Besluten om Finlands politik för social trygghet ska fattas i Finland, inte i Bryssel eller Strasbourg. Man har sannolikt valt alternativet att gå fram steg för steg därför att det vore politiskt omöjligt att i ett slag överföra socialpolitiken från medlemsstaterna till EU.

Problem är, anser vi, att det kan räcka med mycket lite och kortvarigt arbete för att få tillgång till våra trygghetsförmåner. Precis som regeringen säger i propositionen kan genomförandet av direktivet på sikt medföra att fler söker sig till Finland för att försöka utnyttja våra högkvalitativa sociala förmåner och tjänster. Det har självfallet såväl direkta som indirekta effekter. De direkta effekterna följer av det ökande antalet utlänningar som har rätt till och faktiskt utnyttjar de bosättningsbaserade förmånerna och hälso- och sjukvårdstjänsterna. Eftersom socialtjänsten redan nu är utsatt för besparingskrav ser

vi inte det förnuftiga i att genom direktivet utöka personkretsen ytterligare med utländska anställda.

Enligt artikel 3.3 i direktivet får medlemsstaterna bestämma att kapitel II i direktivet inte ska tillämpas på sådana tredjelandsmedborgare som redan har beviljats rätt att arbeta på en medlemsstats territorium under högst sex månader eller har beviljats inresa till en medlemsstat för studier. Vi anser att Finland bör utnyttja möjligheten till restriktioner om direktivet införs.

Den nya grupp som kommer att omfattas av kravet på likabehandling består i sin helhet av personer som arbetar i landet med eller utan stöd av visering. Det hade därför funnits anledning att ta hänsyn till en eventuell viseringsfrihet mellan Ryssland och Finland, och närmare bedöma hur den påverkar genomförandet av direktivet. Dessutom är regeringens uppgifter om kostnadseffekterna överlag mycket osäkra och ospecificerade. Det är en konstig inställning från regeringens sida när man vet mycket ministrarna har pratat om vikten av att minska samhällets utgifter.

Avslutningsvis konstaterar vi att innehållet i tillståndsprövningen och besluten om arbetskraftens tillträde till arbetsmarknaden också i fortsättningen bör avgöras på nationell nivå. På den punkten får Finland inte ge efter.

Förslag

VI föreslår

lagförslaget i propositionen avböjs.

Pirkko Mattila /saf
Jussi Halla-aho /saf
Reijo Hongisto /saf